

# 都心再編を担う公民協働のまちづくり主体の形成と方向性

-札幌都心を事例として-

Formation and Directions of Area Planning Organization on Public Private Partnership that bears the Downtown Revitalization -in case of Downtown Area of Sapporo city-

倉知 徹\*・小林 英嗣\*\*

Tohru KURACHI\*・Hidetsugu KOBAYASHI\*\*

This paper aims to clarify the formation process and factors of the organization and the bearer of Area Planning and Management with the own suggestion. This paper focuses on an interaction between a local government and parties concerned, or an idea development of parties concerned. As results as follows: 1) feasible to classify district organizations into three types, 2) the process of formation of organization was clarified, 3) the progress of organizing caused by Downtown Revitalization Plans was seen, 4) the realities of the organization relation between a district conference organization, a round-table negotiation, TMO and the Administration bureau were clarified, 5) the transformation for the integrated adjustment type must be effective.

Keyword: Downtown Revitalization Plan, Public Private Partnership, District Organization, Area Planning Organization  
 都心再編計画、公民協働、地区協議組織、まちづくり主体

## 1. はじめに

近年、社会構造が変革期を迎え、経済社会のグローバル化が進む一方、地域価値を高めるローカル化も進展している。新しい社会構造の中では、これまでの官主導下での市街地整備では対応不可能な領域が発生し、行政、企業、市民、NPOなどの日本型公民協働による新領域（公益的領域）への取り組みが必要となる（図1）。また、大都市・地方中枢都市では都市再生、特に都心再編が進められており、高質な生活空間や地域間競争力を高める都市環境の創造が進められている。その中で公益的領域を軸に活動をする発意性を持ったまちづくりの担い手への期待が高まっており、きめ細かい活動が出来るまちづくりの担い手・主体が求められている。

しかし、エリアマネジメント活動を行う組織<sup>1)</sup>が存在する大都市都心部以外ではまちづくりの担い手が形成されていないのが現状と言える。このような中、TMO<sup>2)</sup>は中心市街地のまちづくりの担い手として着目され各地で組織化されているが、組織構成の問題点、事業の効果などの問題点があり、目的である中心市街地の活性化に至っているところは少ない<sup>3)</sup>。

本研究は、都心の再編を行うことが大きな命題であると捉え、地区の関係者で組織され、発意性を持つまちづくりの担い手・主体の形成過程と今後の方向性を明らかにすることを目的とする。また、まちづくり主体とは、特定のエリアで社会経済活動

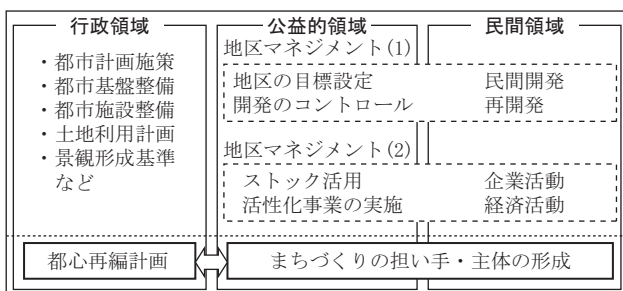


図1. 公民協働の領域分類

\* 正会員 神戸芸術工科大学 (Kobe Design University)

\*\* 正会員 北海道大学大学院 (Graduate school of Hokkaido Univ.)

を行う地権者、事業者、市民などがまちづくりの担い手として糾合することで地区活動を行う集団を指す。

## 2. 研究の方法

研究対象は、明治以降計画的な市街地を形成してきた札幌都心部を対象とし、図3に示した「南1条地区」「北4東6周辺地区」「大通地区」「すすきの地区」「苗穂駅前通地区」「札幌駅前通地区」の6地区を扱う。これらの地区の既存組織や関係団体へのヒアリング、現在の活動現況、行政関係者・コンサル関係者へのヒアリングを中心に分析を行った<sup>4)</sup>。

また、図2に示したように、まちづくり主体の形成は、既存の関係者が第3章で扱う都心再編計画や再開発事業等を契機に

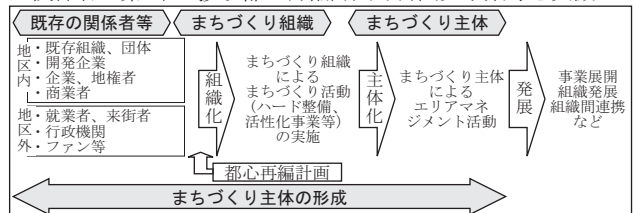


図2. まちづくり主体の形成

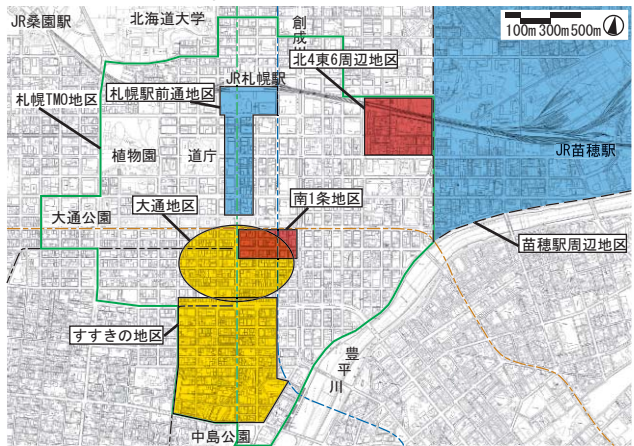


図3. 対象地区（札幌都心部の6地区）

組織化され、まちづくりの活動を行い、さらに合意形成の深化とともに主体化しエリアマネジメント活動を行うことと捉える。

### 3. 札幌の都心再編計画

札幌市では都市の概成期を迎え、総合計画において都市づくりの方針を転換し、都心の整備を位置づけ、都心再編に関わる計画を複数策定してきた<sup>45</sup>。都心再編計画の体系化は図4に示すように、「総合計画」を基点とした「基本計画」「実施計画」「実施主体」によって構成されている。総合計画である<第4次札幌市長期総合計画(2000年策定)>では、第3次までの総合計画と異なり「魅力的で活力ある都心の整備(第二部第5章第5節)」を掲げ、都心整備を重要施策として位置づけている。この総合計画以後、2002年に都心の基本計画となる<都心まちづくり計画>、実施計画となる<中心市街地活性化基本計画>、計画の実施主体を創設する<札幌TMO構想>を同時に策定した。

また、都心に対する基本計画、実施計画の策定と同時に、これらの計画を所掌する部署(都心まちづくり推進室(以下:まち室))が企画部局内に設置されている。まち室は計画の所管を中心とし、都心で発生する事業の立案と庁内調整、地区関係者の調整を主な業務としている。

以降、都心に対する複数の計画の策定過程を通じた行政中心の施策・部署設置を総じて「都心再編計画」と称する。

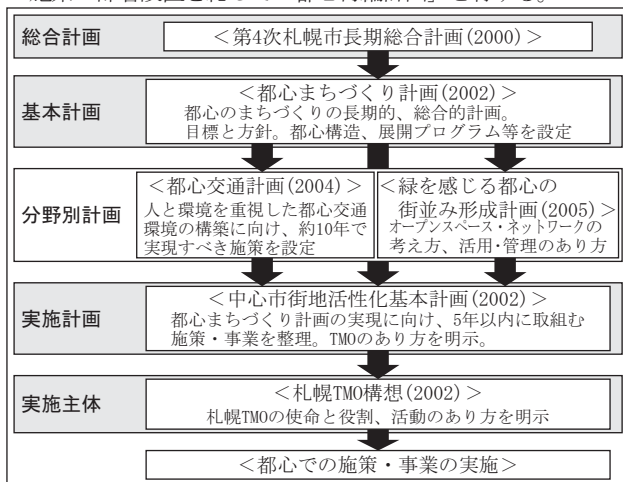


図4. 都心再編計画の体系化

### 4. 地区協議組織の類型

札幌都心の6地区を対象として、地区の特性と組織の性質の概略の把握を行った。都心内の各地区ではまちづくりに関連する多様な組織が設立されている。ここでは、これらの組織の特徴による分類を行い、図5に示す。まず、地区の利害関係者同士の合意によって設立される(1)「地区協議組織」と、地区協議組織と行政が折衝し協議・調整を行う(2)「折衝ラウンドテーブル」の2種類が存在している。さらに地区協議組織には、地区の都市開発事業の実施を目的とした(1)-1「開発推進タイプ」

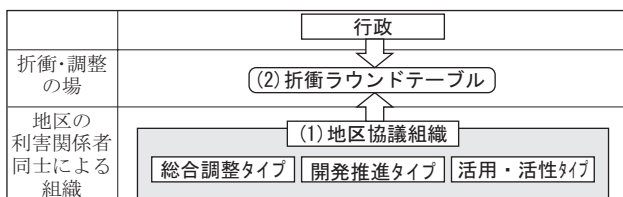


図5. まちづくりに関連する組織分類

「活用・活性タイプ」、既存ストックを活用し地区の魅力作りなど活性化事業を行う(1)-2「活用・活性タイプ」、地区の将来像を構築し全体のマネジメントを行う(1)-3「総合調整タイプ」の3つのタイプに分けることができる。また、折衝ラウンドテーブルは折衝の場であり、事業等は実施しない。ここでの合意内容を基に行政組織内の調整、施策展開等が行われる。次章以降、「地区協議組織」を対象として把握・分析を進める。

### 5. 地区協議組織の設立・変遷・特徴

#### 5-1. 開発推進タイプ

開発推進タイプとして南1条地区、北4東6周辺地区でまちづくりを行う組織を対象とし、ここでは南1条地区を取り上げる。南1条地区での組織変遷を図6に示し、段階別に整理を行った。○開発検討期:南1条地区では、1992年に単一商店街組織内で再開発等に向けた検討が始まっている。そこでの検討結果が1996年に報告書(一番街商店街整備計画)としてまとめられ、開発推進の専門組織の必要性について合意している。

○組織設立期:報告書取り纏め後の1999年、商店街組織から派生し、地区の開発構想を専門に検討する地区協議組織が設立された。これは、商店街組織の組合員とほぼ重複し予算規模もほぼ同じとなっている。この地区協議組織は、報告書を基礎とした独自の開発構想(地下街・スカイウエーの建設等)を持ち、構想実現に向けた行政への陳情を行ったが、事前の協議・調整の不足から行政機関との連携に至らなかった。

○協働推進期:一方、2002年に都心再編計画が策定され、都心再編計画実現に向けた折衝ラウンドテーブルが設置される。この折衝ラウンドテーブルの中で、地区協議組織と行政の合意としてまちづくり指針(一番街商店街周辺地区まちづくり指針)が策定された。これは、地区協議組織のハード整備中心の開発構想だけではなく、既存ストック活用の活性化事業の重要性も

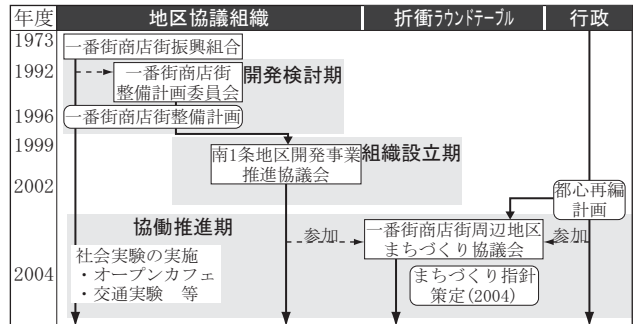


図6. 南1条地区の組織変遷

組織	ハード整備	活性化事業	地区の変化
開発検討期 商店街内委員会	一番街商店街整備計画 ・地下街建設 ・スカイウエー ・再開発 ・三セク運営	ハード整備の検討	
組織設立期 南1条地区開発事業推進協議会	設立の目的 ・環境創造の計画立案 ・市街地開発事業立案 ・地上地下空間の計画	活性化事業の展開	商業施設の動向
協働推進期 まちづくり協議会	一番街商店街周辺地区まちづくり指針(2004) ・街並みルールの検討	イルミネーション開始 オープンカフェ実施 文化情報発信 グリーンオンパレード実施	量販スーパー閉店 百貨店別館2館開店 映画館閉館 ファッション専門店開店 総合書店閉店

図7. 南1条地区での活動変容

位置づけたものとなっている。

また、南1条地区での地区協議組織を中心とした活動内容の変容を図7に示す。開発検討期、組織設立期を通じて、報告書を基にしたハード整備の検討が行われていた。しかし、行政との合意や組合員同士の詳細な合意が出来ないまま、地区の大規模商業施設の閉店と開店が集中的に進んだ。そのような状況の中、折衝ラウンドテーブルの設置とまちづくり指針の策定が行われ、実際に実施した事業は、活性化事業（イルミネーション、オープンカフェ等）であった。

南1条地区では、ハード整備を目的とした地区協議組織が、地区の環境変化と行政との協働体制の確立を通じて地区の活性化事業を重視し、活動内容が広がってきたことが把握された。

### 5-2. 活用・活性タイプ

活用・活性タイプとして大通地区、すすきの地区でまちづくりを行う組織を対象とし、ここでは大通地区を取り上げる。大通地区での組織変遷を図8に示し、段階別に整理を行った。

○検討始動期：大通地区には6つの商店街組織があるが、1986年に6つの商店街組織の若手役員を中心とした連合組織（札幌中心部商店街活性化協議会）が設立された。連合組織では中心部商店街の問題・課題について独自の検討活動を行ってきた。1998年には札幌市からの助成を受けた研究事業を行い、中心部商店街の課題について共通認識の形成を行ってきた。

○合意形成期：連合組織での研究事業の内容を発展させる形でTMO構想策定に向けた検討が、連合組織（商店街組織）と商工会議所、札幌市で取組まれた。ここで、大通地区の課題として(a)活性化事業の総合的取組み、(b)共通駐車券事業、(c)街路空間の美化の必要性が確認され、実施母体としてのTMO設立への合意が形成された。

○事業実施期：札幌TMO設立以降、利害関係者の事務レベルで

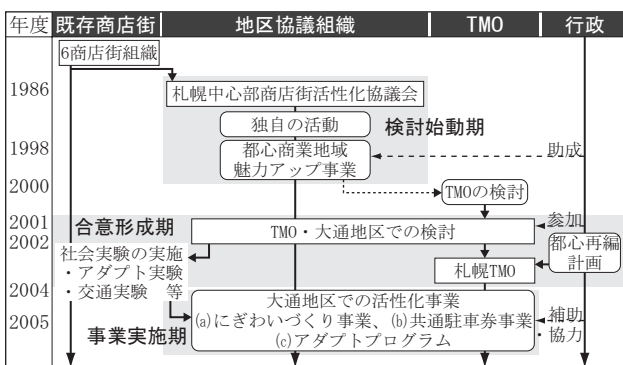


図8. 大通地区での組織変遷

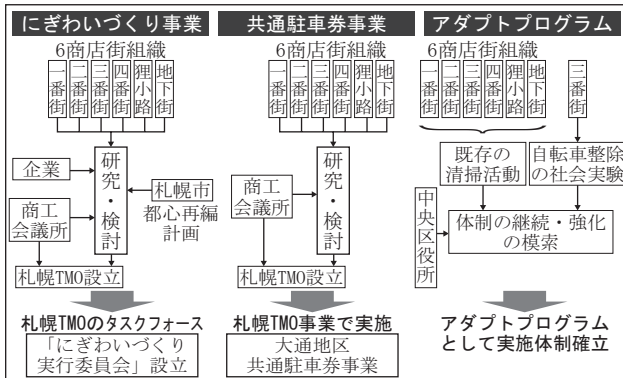


図9. 大通地区での活性化事業の実施体制

の調整を行い、(a)既存の歩行者天国などの活性化事業に街路空間を活用した魅力作り活動を加えた「にぎわいづくり事業」、(b)特約店毎に契約をしていた駐車場の共通駐車券の利用、(c)街路空間の清掃活動・駐輪自転車の整備を継続的に行うアダプトプログラムが開始された。

これら3つの活性化事業の実施体制を図9に示す。どの活性化事業も大通地区の6つの商店街組織の合同の研究・検討活動を経た合意形成を基礎に、商工会議所、札幌市、企業の協力の下新たな実施体制の確立、特に札幌TMOを母体とした体制が確立している。

活用・活性タイプでは、既存の組織・団体同士の合意形成を基に組織同士が糾合し、新組織（札幌TMO等）を中心とした活性化事業を実施していることが把握された。

### 5-3. 総合調整タイプ

総合調整タイプとして駅前通地区、苗穂駅周辺地区でまちづくりを行う組織を対象とし、ここでは苗穂駅周辺地区を取り上げる。苗穂駅周辺地区での組織変遷を図10に、活動の変容を図11に示し、段階別に整理を行った\*

○大規模再開発検討期：JR苗穂工場に隣接するJR苗穂駅には立地上北口がないため、JR北側の住民による北口開設とそれに併せた再開発の要求があり、再開発協議組織（JR北側）が設立された。ここではJR苗穂工場用地を再開発し、北口を併せて集客交流施設を建設する再開発案を提案した。

○まちづくり活動展開期：JR苗穂工場移転の困難等により再開発案が白紙化したこと、JR南側の住民から再開発への要求があり、別内容の再開発検討と身近な生活環境への住民活動が始まった。また、南北の再開発協議会合同の勉強会等が開催され、

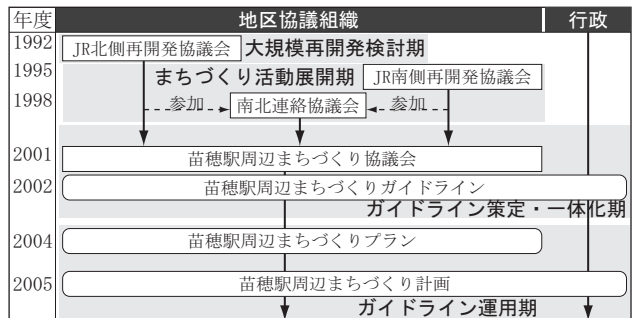


図10. 苗穂駅周辺地区での組織変遷

年度	地区協議組織				行政
	企業	プラン検討	住民合意	情報発信	
1992	JR北側再開発協議会	大規模再開発検討期			
1995		まちづくり活動展開期	JR南側再開発協議会		
1998	参加	南北連絡協議会	参加		
2001		苗穂駅周辺まちづくり協議会			
2002		苗穂駅周辺まちづくりガイドライン			
2004		苗穂駅周辺まちづくりプラン			
2005		苗穂駅周辺まちづくり計画			
		ガイドライン運用期			

図11. 苗穂駅周辺地区での活動変容



南北双方の共通意識形成が行われた。

○ガイドライン策定・一体化期：南北を一体の対象地区としたガイドライン（苗穂駅周辺まちづくりガイドライン(以下苗穂GL)）の策定を契機に、南北の再開発協議会が一体化（苗穂駅周辺まちづくり協議会(以下苗穂協議会)）した。組織の一体化と、再開発の具体案ではなく地区全体の構造と重点地区の抽出を行った苗穂GLにより、地域全体の住民合意が形成された。

○ガイドライン運用期：苗穂GL策定以降、企業会員を中心としたまちづくりプランを作成し、重点地区の開発機運の高まりに合わせて、苗穂協議会から開発企業に対する提案を行い、提案に沿った開発が実施された。

苗穂駅周辺地区では、地区協議組織のタイプ転換を果たした（開発推進→総合調整）。現在は地区全体構造と重点地区への提案、住民合意の形成、対外折衝・情報発信を柱とした総合調整機能を果たしている。

## 6. まちづくり主体の形成

### 6-1. まちづくり主体の要件・主体形成

前章で把握した6つの地区に対して合意形成と取組みの段階について整理し、組織化と主体化の段階を把握し表1に示す。表1ではA段階からB段階で既存活動を基礎とした組織化が図られ、C段階からE段階で合意形成の深化により主体化が図られる分類になっている。

北4東6周辺地区以外の地区では既存活動を基礎にした組織化が図られていることがわかる。北4東6周辺地区は既存活動がない中の検討会の設立にとどまっている。また、詳細に取り上げた南1条地区、大通地区、苗穂駅周辺地区では緩やかな合意の形成がなされ、指針策定へと深化している。その結果として一部事業（主に活性化事業）の実施へ至っている。しかし、他の地区では緩やかな合意が明確に成されておらず、指針策定へ至っていないことから事業の実施も成されていない。

表1. 合意形成・取組みの段階

	A段階 既存活動	B段階 協議組織設立	C段階 緩やかな合意	D段階 指針策定	E段階 事業実施
南1条地区	◎	◎	○(協議会設置)	○(指針)	△
北4東6周辺地区	×	△	△	×	×
大通地区	○	○	○(TMO設置)	△	△
すすきの地区	○	○	△	×	×
苗穂駅周辺地区	◎	◎	○(プラン検討)	○(苗穂GL)	△
札幌駅前通地区	○	○	×	×	×

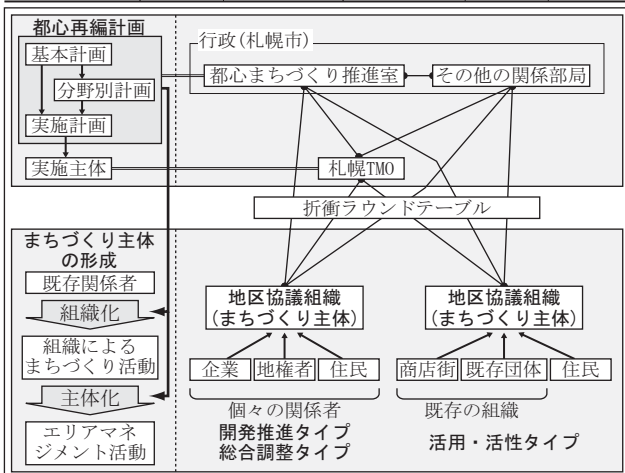


図12. 都心再編計画と地区協議組織の関係

地区協議組織は組織化の段階を経て形成され、その後の合意内容の深化とともにまちづくり主体へ発展・形成されていると言える。また、都心再編計画が組織化に及ぼした影響は大通地区のように、行政参画の検討を通じ合意形成が図られた例が見られた。また主体化に及ぼした影響は南1条地区の折衝ラウンドテーブルを通じた合意形成により活動内容の拡大と認識転換の例が見られた。また、苗穂駅周辺地区では苗穂GL策定を通じた地区目標に対する地域住民の合意形成により苗穂協議会の発展が見られた。

### 6-2. まちづくり主体の組織連関

都心再編計画と地区協議組織の相互関係を図12に示す。図12では都心再編計画の影響により既存関係者の組織化と主体化が見られたこと、都心再編計画を所掌する行政部局と札幌TMO、地区協議組織の相互関係の実態を示した。地区により主体化の合意形成の進捗は異なるものの、地区協議組織がまちづくり主体へと変化し、折衝ラウンドテーブルを介しながら、行政部局、札幌TMOとの組織連関を形成している。

### 6-3. まちづくり主体の方向性

3タイプの地区協議組織の実態把握から、地区全体の関係者の合意形成を行い、地区目標と具現化する重点地区開発の提案を行う総合調整タイプのまちづくり主体としての特徴を見出すことが出来る。これらの総合調整タイプの有する機能が発展し、開発推進タイプや活用・活性タイプの地区協議組織の事業内容の方向性を定め、マネジメントすることが公民協働のまちづくりの担い手・まちづくり主体として有効であると考えられる。

## 7. まとめ

本研究で得られた知見を以下に記す。

- (1) 地区特性と地区協議組織の組織特性から3タイプに分類できること。
- (2) 合意形成の深度・取組み進捗で分類することにより組織化・主体化の過程が明らかになること。
- (3) 都心再編計画によって組織化・主体化の進展が見られたこと。
- (4) 地区協議組織、折衝ラウンドテーブル、TMO、行政部局の組織連関の実態が明らかになったこと。
- (5) まちづくり主体の方向性として総合調整タイプに向けた変容が有効であること。

今後は、都心再編計画の実施主体となるTMOの地区協議組織への関与を把握することと地区協議組織の総合調整タイプへの変容の把握を行うことを課題としたい。

### 【補注】

\*1: 参考文献(1)(2)(3)に詳しい。 \*2: Town Management Organizationの略。参考文献(5)に詳しい。 \*3: 参考文献(4)(5)に詳しい。 \*4: 2005年9月～12月にヒアリングを実施。 \*5: 参考文献(6)に詳しい。 \*6: 参考文献(7)に詳しい。

### 【参考文献】

- (1) 浅井孝彦他「大都市都心部におけるエリアマネジメントの実態に関する研究」日本都市計画学会学術研究論文集No.37、2002年10月
- (2) 李三洙他「大都市都心部におけるエリアマネジメント活動の展開に関する研究-大手町・丸の内・有楽町(大丸有)地区を事例として」日本都市計画学会学術研究論文集No.39-3、2004年10月
- (3) 李三洙他「大都市都心部における地域類型別エリアマネジメント推進組織に関する研究-組織の特徴及び組織間の連携ネットワークを中心に」日本都市計画学会都市計画論文集No.40-3、2005年10月
- (4) 小林重敬他「エリアマネジメント-地区組織による計画と管理運営」学芸出版社、2005年4月
- (5) 北沢猛、アメリカン・パンデデザイン研究会「都市のデザインマネジメント」学芸出版社 2002年4月
- (6) 倉知徹他「都心再編における関連計画の体系化と関係主体の組織化-札幌都心部を事例として-」日本建築学会技術報告集第18号 P.277-280、2003年12月
- (7) 芳賀健司他「地域活動の自律的管理へ向けたガイドライン形成と展開 札幌市苗穂地区」日本建築学会大会学術講演梗概集F-1分冊、P.121-124、2005年9月